

O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais*

Luís Filipe Lobo-Fernandes

Professor de Relações Internacionais da Universidade do Minho

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

A reflexão sobre *Segurança e estudos sobre a paz* que nos foi proposta pelo Instituto da Defesa Nacional e pela Comissão Nacional da UNESCO é uma temática necessariamente multidimensional pelo que proponho uma abordagem estruturada em três vectores de intelecção e uma conclusão algo alargada. Desejo, contudo, antes, exprimir a profunda satisfação que me perspassa ao intervir pela primeira vez – conjuntamente com alguns dos mais distintos especialistas desta área – no Instituto da Defesa Nacional, *forum* onde porventura melhor se cruzam a sociedade civil, as suas forças armadas e a universidade portuguesa. Não posso nem quero, pois, ocultar a honra que sinto ao estar hoje aqui. Cumpre-me ainda sublinhar a importância do tema ora proposto, dado estar persuadido que continua a existir um défice de reflexão sobre estas matérias em tempos marcadas por descontinuidades complexas, e talvez de forma mais evidente, um défice de reflexão na articulação dos interesses portugueses neste cenário de fronteiras magmáticas.

Um primeiro vector de reflexão – de nível sistémico – pretende ponderar algumas das transformações qualitativas no terreno das relações internacionais ocorridas após o final da **Guerra Fria**, nomeadamente a sua volatilidade, o adensamento dos factores de incerteza e os efeitos da globalização na segurança internacional.

O segundo vector tem a ver com a relativa insuficiência dos quadros teóricos tradicionais, aquilo que alguns denominam de **crise paradigmática** ou, no mínimo, de algum vazio conceptual existente. Em tese geral, tal indefinição decorre principalmente da crise do modelo teórico centrado exclusivamente no estado soberano ou se quisermos da mutação do próprio sistema vestefaliano.

Um terceiro vector concomitante remete-nos, na minha óptica, para uma reavaliação da natureza do poder nas relações internacionais. De facto, uma falácia mais ou menos recorrente na análise das dinâmicas internacionais prende-se com a confusão no modelo ou imagem de poder que lhe está associada. Não antevejo, assim, uma adequada reflexão sobre a prospectiva da paz sem uma explicitação destas dimensões analíticas.

Por último, tentarei configurar alguns efeitos daquilo que eu designo, nesta instância, de modelo global.

PAZ INCOMPLETA E GLOBALIZAÇÃO

O fim da **Guerra Fria** trouxe reconhecidamente ao campo das relações internacionais uma perda de clareza conceptual. De facto, a existência de uma ameaça militar soviética facilitou o desenvolvimento da dissuasão que era a pedra angular da política internacional. Em especial, para alguns observadores, a implosão da União Soviética teria mesmo representado o início de uma **nova** era no sistema internacional. A referência é, porém, mais uma questão de convicção do que de análise. Para os realistas, três conjuntos de observações fundamentais se impõem; num primeiro plano, as relações internacionais são muito fragmentadas e a natureza humana é demasiado volúvel para gerar qualquer modificação substancial dos dados estruturais; em segundo lugar, os realistas observam que o colapso dos impérios também envolve o **triunfo** do estado-nação; por último, o movimento da globalização, que aparta as dinâmicas geoestratégicas das dinâmicas geoeconómicas, pode ser revertido pelo lado dos nacionalismos e da etnicidade. Por outro lado, conviria lembrar que o sistema internacional atravessou uma fase de limbo estratégico de 1991 até Junho de 1997¹, altura em que a Rússia acabaria por reconhecer formalmente – através da assinatura do **Acto Fundador** – o direito dos países vizinhos em definir de forma autónoma a sua política externa, ou seja, em escolher livremente o seu quadro de alianças e, *pour cause*, reconhecer ainda que de forma relutante o alargamento da NATO. A metamorfose da segurança é outro elemento significativo da recomposição do sistema internacional pós-guerra fria. A principal mutação parece residir na relativa indiferenciação entre o carácter militar e não-militar dos conflitos, ou seja, na extrema ambiguidade das ameaças. Uma das expressões mais visíveis está no assinalável incremento dos conflitos de baixa intensidade². A conceptualização mais conseguida desta metamorfose é, quanto a nós, propiciada pela noção neorealista de

1 Trata-se fundamentalmente do reconhecimento do *statu quo* de 1991, só subscrito pela Rússia seis anos mais tarde.

2 Após 1991, estes conflitos têm sido comumente designados de conflitos infra-nacionais ou de guerras pós-heróicas. Na definição de Sam Sarkesian (1981) “Low-intensity conflict...refers to the range of activities and operations on the lower end of the conflict spectrum involving the use of military or a variety of semi-military forces (both combat and non-combat) on the part of the intervening power to influence and compel the adversary to accept a political military condition. Cf. Sam C. Sarkesian and William L. Scully, eds. 1981. *US Policy and Low-Intensity Conflict: Potentials for Military Struggles in the 1980s*. New York, NY: National Defense Information Center, Inc., pág.2.

security interdependence à qual eu dou o cunho mais abrangente de *segurança global* [sublinhado nosso]³.

Por outro lado, o que distingue hoje o processo de globalização de práticas similares passadas – para além da sua perceptível aceleração – é que ele não é condicionado ou travado por esferas de influência, barreiras territoriais ou jurídicas. O cruzamento do computador com o satélite apresenta-se como a sua ilustração mais pungente. Segundo James Rosenau, a globalização é *boundary-eroding*, isto é, acarreta uma erosão significativa das fronteiras. Nesta medida, a globalização é uma espécie de **intrusa** e pode constituir-se numa base para novos medos seja pelo lado dos costumes seja pelo lado da perda de identidade.

A globalização não é, contudo, como sabemos, uni-direccional e não assenta numa única dinâmica. Por exemplo, a globalização também facilita políticas integradoras contrariando as práticas proteccionistas ou as várias tentações etnocêntricas. Como? É, necessariamente, a referência – disponível no discurso cosmopolita – de uma **sociedade civil global**, estruturada na rede societal dos povos e cidadãos à escala mundial menos associados ao estado territorial. De forma considerável, materializa-se na explosão do número de entidades não-governamentais. A ideia central em torno da importância de uma sociedade civil global é a de que ela representa muito mais do que o mero crescimento das interacções horizontais entre estados, antes afecta significativamente os padrões comportamentais desses mesmos estados nas relações internacionais. Não obstante, as dinâmicas da globalização precisamente por sugerirem integração à escala mundial enunciam também uma maior centralização.

Assim, nas perspectivas mais radicais da globalização, com o desaparecimento do **segundo** mundo e a pulverização do **terceiro**, o sistema internacional aparece cada vez mais marcado pela divisão entre ricos e pobres. Para estes críticos da actual direcção da globalização, o processo que toma lugar neste cenário é relativamente simples: num mundo mais aberto, a divisão do trabalho na economia global é, *a fortiori*, favorável aos ricos. Em que medida? As interacções entre os novos centros e as periferias cavariam ainda mais as diferenças justamente na exacta medida em

3 O exemplo mais próximo do carácter interdependente da segurança internacional a que faço alusão, materializa-se na presença de forças de segurança portuguesas na Bósnia e no Kosovo, setenta e sete anos depois do regresso dos militares nacionais do norte da França.

que a consagração de um **único** mercado mundial não faria mais do que acelerar o processo de subdesenvolvimento das periferias; na versão mais recente consagra a dialéctica entre globalizadores e globalizados. Portanto, o argumento radical continua a sublinhar o agravamento do fosso existente constituindo um desafio à conhecida teoria da modernização assente numa premissa uni-direccional de desenvolvimento para todos.

CRISE PARADIGMÁTICA OU FIM DO ESTADO SOBERANO?

Este segundo vector de análise, conforme evidenciei atrás, tenta precisar os termos da transição internacional sustentando que não é tanto a interdependência *per se*, mas o fim das soberanias que a caracteriza⁴. O principal desafio metodológico que sustento, aponta, em todo o caso, para a necessidade de integrar o papel dos chamados *mixed actors* na explicação da mudança. Outra dimensão analítica correlacionada com esta prende-se com a análise da política externa. Ora, o quadro conceptual mais ortodoxo define a política externa como uma função do interesse nacional⁵; tal é, porém, para alguns, uma construção algo redutora – senão mesmo seriamente restritiva das novas dinâmicas externas como são, por exemplo, os actores não-estaduais, o impacto das burocracias e organizações transnacionais ou mesmo a **acção externa comum (a.e.c.)** da União Europeia⁶.

REAVALIAÇÃO DO PODER E DEMOCRACIA GLOBAL

Um terceiro vector intrinsecamente ligado ao anterior, remete-nos para a necessária reavaliação do poder nas relações internacionais. A teorização tradicional sobre o poder deriva, conforme é sobejamente conhecido, da noção de soberania. Como Stewart R. Clegg (1989) sublinha, o **poder soberano** refere-se a uma agência suprema, ou seja, um *locus* de vontade

4 Intervenção de Christoph Bertram na Conferência *The Future of War* realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

5 Não pretendemos revisitar neste artigo a controvérsia sobre o conceito de interesse nacional, mas tão-somente situar a exigência metodológica de avaliar outros actores trans-estaduais.

6 Cf. Brian White. 1999. "The European Challenge to Foreign Policy Analysis". *European Journal of International Relations*, vol.5 (1), págs.37-66.

política. Esta concepção de poder – fundada na tradição hobbesiana – procura legitimar pela soberania a ordem estabelecida. Contudo, os processos políticos contemporâneos – onde se incluem as privatizações, a liberalização dos mercados, a integração regional, ou a globalização, as dinâmicas horizontais em suma, – e que se aprofundaram de forma exponencial no período pós-guerra fria – revelam lógicas reguladoras distintas apontando para a emergência de novas formas de poder, o que Michel Foucault (1977) designou em contraposição à soberania, de poder **indirecto** ou **disciplinador**⁷. De uma forma marcante, Jon Simmons (1995) explicita que seria um erro sugerir que esta perspectiva de poder pós-soberana se concentra exclusivamente na disciplina e normalização de comportamentos, antes inclui aquilo que o próprio Foucault chamou de governamentalidade ou *governance*. Esta concepção alternativa de poder constitui, por sua vez, uma importante chave conceptual na dilucidação das práticas políticas pós-nacionais – algo labirínticas – abrindo assim caminho para uma investigação mais fecunda.

Por outro lado, o enunciado realista assume, como se sabe, um máximo controlo central do estado; as novas condições perceptíveis no sistema internacional seriam, contudo, melhor conceptualizadas em termos de controlo central difuso ou mesmo mínimo, decorrentes primordialmente do principal efeito sistémico da globalização, isto é, da desterritorialização. A globalização aparece-nos, assim, como desestruturante. Noutra vertente ainda, os processos de integração regional e os efeitos da globalização parecem apartar o estado da nação, mas podendo concomitantemente reforçar a nação, conforme escreveu Stanley Hoffmann.

* * *

Não obstante, há, quanto a nós, três problemas centrais no modelo internacional societal aberto que não parecem sugerir imediatamente uma *substituição* do estado. O primeiro, é que a globalização – mesmo nas leituras mais benignas – torna o sistema internacional mais transparente, ou seja, expõe as assimetrias pondo a nu as diferenças entre um bloco próspero (*have*) e um novo bloco decadente (*have not*), como enunciámos

7 Michel Foucault refere-se, em especial, à emergência de **novas** formas de poder que ele denominou de regimes sinápticos – opostos ao tradicional poder soberano, constituindo uma nova disciplina de normas e comportamentos. Cf. Stewart R. Clegg. 1989. *Frameworks of Power*. Newbury Park, New York, NY: Routledge.

acima. O discurso **globalista** esconde pois um facto essencial: o mundo não constitui uma totalidade, antes é muito diferente. Segundo, o enunciado global patenteia uma insuficiente legitimação democrática. De facto, não há um modelo disponível de democracia global. A democracia está historicamente ligada à experiência do estado-nação e de uma dada territorialidade; terceiro, existe um problema suplementar na avaliação do papel das ONGs definido pelos neorealistas como a **falácia dos comportamentos desinteressados**⁸, que não pode deixar de ser considerada numa apreciação metodologicamente neutra. Assim, quer a densidade de normas internacionais por um lado, quer a rede de ONGs por outro, não parece ainda suficientemente robusta para substituir a centralidade do estado nas relações internacionais. A sua principal debilidade estaria na inexistência de um centro de articulação autónomo dos estados. E, mesmo as diferentes proclamações em torno dos direitos humanos configuram-se já claramente como novos espaços abertos à manipulação dos estados, constituindo uma verdadeira **política** dos direitos humanos, naquilo que João Rosas designa de **contrabando dos imperativos éticos**⁹.

A vulnerabilidade da chamada **sociedade civil global** parece-nos pois manifesta. Um dos efeitos porventura mais preversos desta fragilidade – conforme sustentam os realistas – implica o perigo da sua própria reversão pelo lado do nacionalismo étnico e dos comportamentos xenófobos. A preponderância da globalização é, *a fortiori*, temporária.

CONCLUSÃO

Recordaria, aqui, Nicolas Oresme, um notável intelectual do séc. XIV que, sintetizando de forma premonitória as condições políticas que iriam prevalecer no emergente cenário europeu decorrente do fim do Sacro Império romano-germânico e da consagração da fragmentação territorial, definiu o novo sistema internacional como de **paz armada**.

Os argumentos de Clausewitz e Morgenthau parecem pois continuar a comandar, *malgré tout*, as especulações sobre as relações internacionais

8 Intervenção de Edward Luttwak, na Conferência *The Future of War*, realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

9 Intervenção de João Rosas na Conferência do *European Citizenship Project*, realizado no Instituto de Letras e Ciências Humanas da Universidade do Minho, Braga, Portugal (notas do autor).

contemporâneas na base dos fenómenos agora actualizados, de vazio de poder, da distribuição assimétrica dos ganhos da globalização ou simplesmente das perdas que engendra. Na versão mais cínica, o modelo global rever-se-ia na fórmula clássica da continuação da política por outros meios, a não ser que subscrevamos a tese do *governo mundial* como única solução para os problemas globais, sustentada por Jürgen Habermas nas comemorações que a Academia alemã levou a cabo por ocasião dos 350 anos dos tratados de Vestefália. O problema com a formulação neokantiana de Habermas é que parece ser, **de novo**, uma questão de convicção intelectual.

Existe, não obstante, uma versão intermédia de uma legítima aspiração humana à paz baseada numa visão essencialista – mas não temporalmente próxima do meu ponto de vista – que foi excelentemente abordada no contexto desta mesma conferência por José Manuel Pureza, e é definida através da reivindicação de um modelo de regulação dos problemas globais por instituições internacionais num quadro normativo democrático.

Invertendo de alguma forma os termos do pensamento de Maquiavel, teríamos, hodiernamente, um sistema internacional marcado por uma conflitualidade mais difusa mas não exclusivamente anárquico. Esta proposição poderia rebater algo mais satisfatoriamente, as mais que prováveis críticas neorealistas assentes na ideia de que a luta pelo poder é universal no tempo e no espaço sendo determinadas pelo impacto do factor segurança, com uma diferença significativa – na minha óptica – em relação ao pensamento de Maquiavel: por maioria de razão os estados estão hoje estruturalmente **organizados** para a paz e não para a dominação. A imagem teórica mais interessante é porventura produzida pela deslocação do jogo internacional, definida em termos de poder *strictu sensu* (a conhecida imagem do jogo de soma nula traduzida por ganhos ou perdas absolutos), para uma nova situação definida pela acentuação das lógicas de segurança (jogo de soma positiva). Tal pode representar uma importante actualização do enunciado neorrealista que se traduz agora melhor em termos de ganhos relativos. O enunciado funda-se na proposição de que os estados não podem maximizar simultaneamente a sua segurança e os seus ganhos relativos. É, por outra via, a circunstância definida no clássico dilema de segurança.

Assim, as contingências da segurança interdependente combinada com a conhecida proposição liberal – ainda não refutada historicamente – de que as democracias não se guerreiam entre si, é a esperança de paz mais sólida disponível no horizonte das relações internacionais. Dada, no entanto, a aparente situação de **paz incompleta**¹⁰ ou transição inacabada em que o sistema internacional se ainda encontra, não antevejo no futuro próximo alternativa para o modelo de **paz armada** brilhantemente sintetizado por Oresme, o mesmo é dizer não encontro sucedâneo para democracias mais fortes.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, Peter J., George Wiessala and Christopher Williams, eds. 2000. *New Europe in Transition*. London: Continuum.

Barbé, Esther, ed. 2000. *Política exterior europea*. Barcelona: Editorial Ariel.

Booth, Ken, and Steve Smith, eds. 1995. *International Relations Theory Today*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds. 1996. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Bull, Hedley. 1981. "Hobbes and the International Anarchy". *Social Research*, n.48 (4): págs. 717-738.

Clegg, Stewart R. 1989. *Frameworks of Power*. Newbury Park, California: Routledge.

Dean, David J. 1986. *The Air Force Role in Low-Intensity Conflict*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press.

Pouvoirs, n.88 (1), 1998.

Sarkesian and William L. Scully, eds. 1981. *US Policy and Low-Intensity Conflict: Potentials for Military Struggles in the 1980s*. New York, NY: National Defense Information Center, Inc.

Serre, Françoise de la, et Christian Lequesne, eds. *Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam*. Paris: Éditions Complexe.

10 Intervenção de Christoph Bertram na Conferência *The Future of War* realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

Simmons, Jon. 1995. *Foucault and the Political*. New York, NY: Routledge.

Sperling, James. 1999. "Two tiers or two speeds? Constructing a stable European security order" in James Sperling, ed. *Europe in Change: Two Tiers or Two Speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and Nato*. Manchester: Manchester University Press.

Waters, Malcom. 1999. *Globalização*. Lisboa: Celta Editora.

White, Brian. 1999. "The European Challenge to Foreign Policy Analysis". *European Journal of International Relations*, n.5 (1): págs. 37-66.